

**Katholieke Universiteit Leuven**  
**Project Schoolmanagement K.U.Leuven**

# **Participatie aan het schoolbeleid**

**Jef Verhoeven**  
**Centrum voor Onderwijssociologie**

**Paper gepresenteerd op woensdag 12 december 2001 aan de K.U.Leuven**  
**in het kader van het programma**  
**‘Lerende organisatiecultuur en communicatie in secundaire scholen’**

# Participatie aan het schoolbeleid

**Jef Verhoeven**

Participatie aan het onderwijsbeleid van secundaire scholen door leerkrachten, ouders en leerlingen is een thema dat reeds lange tijd de onderwijsbeleidsvoerders en de schoolleiders bezig houdt. De wijze waarop dit gerealiseerd werd is doorheen de jaren voortdurend veranderd en krijgt nog steeds nieuwe invullingen. Eerst werd er ruimte gegeven aan de leerkrachten, later kwamen de ouders aan bod en de laatste jaren is er ook plaats voor leerlingen in dit participatiebeleid, ofschoon de verschillende partijen op een zeer verschillende manier hiervan gebruik maken.

Hiervoor werden verschillende redenen gegeven. De twee belangrijkste zijn wellicht de kans en het recht om een democratisch schoolbeleid op te zetten en ten tweede werd ook geargumenteed dat dit scholen effectiever zou maken. Wat het eerste punt betreft, vinden 10% van 89 ondervraagde directeurs in een recent onderzoek dat de democratische school reeds bereikt is en 72% dat dit realiseerbaar is. De overigen hebben er wel wat meer moeite mee (De Groof e.a., 2001: 24). Het tweede argument wordt evenwel vooral verbonden met de participatie van leerkrachten aan het onderwijsbeleid. Vaak wordt daarbij gesuggereerd dat hun participatie een positief effect op de kwaliteit van het geboden onderwijs zou hebben (Anderson, 1982: 400; Lughthart, 1989: 100-110; Reynolds, 1985: 192 e.v.). Er dient echter onmiddellijk op gewezen dat het hier meestal een indirecte invloed betreft (Rosenholtz, 1989: 47-48; Koopman-Iwema, 1985: 704) wat wij elders ook voor Vlaanderen hebben aangetoond (Verhoeven e.a., 1992).

Wij willen in deze paper twee dingen behandelen. Ten eerste willen we kort schetsen hoe de participatie aan het schoolbeleid door directie, leerkrachten, ouders en leerlingen ervaren wordt. En ten tweede, willen we enkele aanzetten geven tot discussie over de participatie in de school.

## 1. Participatie aan het schoolbeleid

Op de eerste plaats schetsen we kort hoe leerkrachten en directeurs aankeken tegen participatie in het begin van de jaren 1990 en in 2000. Vervolgens beschrijven we enkele kenmerken van de participatie in de participatieraden (1995). Tenslotte geven we beknopt de situatie van leerlingenparticipatie in het jaar 2000.

### 1.1. Participatie van leerkrachten aan schoolbeleid

In 1990 ondervroegen wij 1.058 leerkrachten en 25 directeurs in 25 secundaire scholen over de wijze waarop zij participatie aan het schoolbeleid zagen (Verhoeven e.a., 1992) . Dit onderzoek valt uiteen in twee grote onderdelen. Ten eerste is er het formele aspect. Er werd nagegaan welke raden en vergaderingen er binnen elke school bestonden. Leerkrachten en directies dienden zich uit te spreken over de **kwaliteit van de werking van de bestaande organen** (schaal van 0 tot 1). Daarnaast werd gepeild naar de **onmisbaarheid van deze raden** en vergaderingen voor de bewaking van de onderwijskwaliteit binnen de school (schaal van 0 tot 1).

Naast dit alles wordt een meer inhoudelijk aspect van de participatie aan de besluitvorming behandeld. Er werd bij de leerkrachten nagegaan in hoeverre zij daadwerkelijk **wensen te participeren aan het schoolbeleid**. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de **besluitvorming rond beheer en organisatie** en de besluitvorming rond onderwijskundige topics. Onder eerstgenoemde categorie vallen de aanwerving, de benoeming en afdanking van personeel, het maken van afspraken met andere scholen, en dergelijke. Onder de **onderwijskundige topics** worden volgende zaken gerangschikt: de keuze van het didactisch materiaal, het maken van afspraken over navorming, het opstellen van het huishoudelijk reglement, het opstellen van het lessenrooster en de klasverdeling van de leerlingen. De betrokkenheidswens van de leerkrachten wordt bijgevolg in twee variabelen tot uitdrukking gebracht: één die slaat op beheer en organisatie en één die slaat op onderwijskundige topics (beide variabelen op een schaal van 0 tot 2).

Op basis van de algemene gemiddelden stellen we vast dat de directies de werking van de participatieorganen gunstiger beoordelen dan de leerkrachten en dat zij hen ook meer ‘onmisbaar’ vinden.

Voor de betrokkenheidsvariabelen ligt de gemiddelde score van de directies eveneens hoger dan die van de leerkrachten. De interpretatie van dit gegeven is echter niet zo eenvoudig. Immers, bij de leerkrachten gaat het om een wens, bij de directies om de weergave van de, volgens hen, feitelijke situatie. Wanneer we dan voor 15 van de 23 scholen vaststellen dat de score van de directie voor de betrokkenheid bij de besluitvorming rond beheer en organisatie hoger ligt dan die van de leerkrachten, kan dit erop wijzen dat de directie de situatie al te gunstig inkleurt. Anderzijds kan de lagere score van de leerkrachten ook duidelijk maken dat hun betrokkenheidswens niet zo sterk doorklinkt omdat ze juist voldoende aan hun trekken komen. Dezelfde bedenkingen kunnen geformuleerd worden bij de scores voor de betrokkenheid bij de besluitvorming rond onderwijskundige topics, waarbij in 19 van de 23 scholen de score van de directie hoger ligt dan die van de leerkrachten.

***Tabel 1. Visie van leerkrachten en directie op de participatie van leerkrachten aan de besluitvorming in de school (gemiddelde scores)***

	Leerkrachten	Directies	Sign. verschil lkr.-dir. p=
oordeel over werking van participatieorganen	0.65	0.81	.0001
oordeel over onmisbaarheid van de raden voor kwaliteitsbewaking	0.78	0.87	.0009
wens van leerkrachten tot betrokkenheid bij beheer en organisatie van school (1)	0.69	0.91	.0055
wens van leerkrachten tot betrokkenheid bij onderwijskundige topics (1)	1.14	1.38	.0004

(1) De directies spreken zich uit over de feitelijke betrokkenheid van de leerkrachten bij het onderwijsbeleid

In een ander onderzoek in 2000 peilden we in 168 basisscholen en 117 secundaire scholen bij directeurs en leraren onder meer naar de beleidsoverlegstijl van de directeur en vonden een gelijkaardig beeld als hierboven (Devos, Verhoeven e.a., 2001: 162-163). Directeurs

scoorden 4,15 op een schaal van 5 en leerkrachten 3,78. Directeurs hebben stellig meer de indruk dat zij met hun personeel overleggen dan de leerkrachten zelf. Maar ook hier blijkt dat de meeste leerkrachten zich goed betrokken voelen bij het beleid. Dit beeld wordt bevestigd als we hen elf onderwijskundige topics voorleggen waarover leerkrachten beslissingen zouden kunnen nemen: de leerkrachten scoren hier 2,14 op 3, terwijl de directeurs een score van 2,39 toekennen.

Uit tabel 1 bleek reeds dat de betrokkenheid van de leerkrachten op het schoolbeleid kan verschillen al naargelang van het beleidsdomein. Dit willen wij nog even illustreren met recente data over het evaluatiebeleid in secundaire scholen (Verhoeven, Devos e.a., 2001: 100-103). Wij ondervroegen daarvoor 1270 leerkrachten en 75 directeurs van secundaire scholen o.m. over de afspraken die leerkrachten en directie maakten over de evaluatie van leerlingen. Ook al kunnen wij uit de vraagstelling niet direct afleiden hoe het overleg gebeurde, ze leert ons toch iets over de betrokkenheid van twee belangrijke partijen op een deel van het schoolbeleid. In de volgende alinea vinden we de cijfers over de verschillende punten van overleg zoals de leerkrachten deze zien.

In 36% van de gevallen wordt er tussen de directie en de leerkrachten afspraken gemaakt over het gebruik van bestaande evaluatieinstrumenten. Het zelf ontwikkelen van evaluatieinstrumenten komt slechts in 19% van de gevallen ter sprake. Afspraken over de frequentie en het tijdstip van evalueren worden vaker gemaakt, respectievelijk 54% en 52% van de leerkrachten komen hierover tot afspraken met hun directie. In 29% van de gevallen is er overleg tussen de directie en de leerkrachten over de beoordelingswijze van leerlingenevaluatie. Over de wijze waarop de leerkracht rapporteert, maakt 68% van de leerkrachten afspraken met zijn directie. Ongeveer de helft van de leerkrachten maakt afspraken met de directie over de terugkoppeling van evaluatieresultaten. De band tussen evaluatieresultaten en individuele remediëring wordt in ongeveer 44% van de gevallen besproken.

De gemiddelde score ( $8=2.5$  op 3) voor dit overleg tussen directeurs en leraren situeert zich tussen 'soms' en 'vaak'. Opnieuw schatten de directeurs ( $8=2.9$ ) het afspreken omtrent evaluatie met hun leerkrachten hoger in dan de leerkrachten zelf ( $8=2.5$ ).

## 1.2. Participatieraden

Vervolgens vragen we ons af hoe de werking van PR ervaren wordt in 1995 (Verhoeven e.a. 1996). Dit is duidelijk een versmalling van de vraagstelling in vergelijking met hierboven.

**Tabel 2. Algemeen oordeel over de werking van de participatieraad in de school (VGO) (in %)**

Geleding	Inrichtende macht	Lokale gemeenschap	Ouders	Personeel	Voorzitter	Totaal (N=1180)
slechte kwaliteit	1	3	6	10	2	5
noch slechte, noch goede kwaliteit	15	16	28	35	26	24
goede kwaliteit	84	81	66	55	72	71

Meer dan 70% van de respondenten ervaart de **kwaliteit van de werking** als goed, met als meest positieve groepen de afgevaardigden van de inrichtende macht (84%), de lokale gemeenschap en, in iets mindere mate, de voorzitters. Enkel bij afgevaardigden van het personeel is er een substantiële groep (10%) die de werking als ronduit slecht bestempelt. Deze eerder positieve beoordeling staat in schril contrast met de evaluatie van de feitelijke invloed die de PR zou hebben op het schoolbeleid<sup>1</sup>.

**Tabel 3. Algemeen oordeel over de feitelijke invloed van de participatieraad in de school (VGO) (in %)**

Geleding	Inrichtende macht	Lokale gemeenschap	Ouders	Personeel	Voorzitter	Totaal (N=1182)
kleine invloed	23	28	31	45	32	33
noch kleine, noch grote invloed	49	47	43	41	49	45
grote invloed	28	25	26	14	19	22

<sup>1</sup> Ter vergelijking: in 1999 stellen 18% van de geïnterviewde leerkrachten, directeurs, ouders en lokale gemeenschap in basisscholen dat de PR en de lokale raad een belangrijke stempel drukken op het schoolbeleid; 45% noemen de invloed gering (Verhaeghe e.a., 1999: 94). Deze geringe invloed heeft nochtans niet voor gevolg dat vele leden vragen om deze raad af te schaffen: slechts 15% vraagt erom en 54% is tegen de afschaffing. 26% van de directeurs en 12% van de leerkrachten vraagt de afschaffing, maar 70% van de ouders en 64% van de vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap is tegen.

Het personeel vormt de meest kritische geleding. Ruim 45% vindt dat de **invloed** van de raad klein is. In vergelijking met de inrichtende macht is dit een hoog cijfer. Meer dan de andere geledingen hebben de vertegenwoordigers van de inrichtende machten het gevoel dat de PR toch een grote invloed heeft. Wellicht heeft deze opvatting iets te maken met het feit dat de PR een orgaan is dat meer dan vroeger toezicht vraagt op een beleid dat vroeger door de inrichtende machten autonoom werd gevoerd.

Wat de **gewenste algemene invloed** van de PR betreft, zijn er 60% van de leden die deze invloed graag groot zouden zien<sup>2</sup>. Maar de geledingen verschillen op dit vlak nogal van mening. Bij de inrichtende machten is dit slechts 51%. Daartegenover staat dat de ouders, die in de meeste scholen voor het eerst direct bij het schoolbeleid betrokken worden, voor drie vierde dit vragen<sup>3</sup>. Zij worden gevolgd door het personeel dat met 65% dit wenst<sup>4</sup>. Voorzitters van hun kant zijn niet zo sterk gesteld op meer inspraak: slechts 42% vindt dat de invloed van de PR groot zou moeten zijn. Men mag hierbij niet vergeten dat zij voordien niet met een PR hadden rekening te houden en dat er in het VGO reeds tal van overlegorganen bestaan.

### ***Tevredenheid over de werking***

Belangrijk voor de werking van de PR blijkt de mate te zijn waarin men de gegeven **beleidsruimte benut**. Indien de leden van de PR hun informatierecht, adviesrecht, overlegbevoegdheid en instemmingsbevoegdheid hoog inschatten, zijn zij meer tevreden over de raad. Anders is het gesteld wanneer zij meer bevoegdheid wensen op het vlak van personeelsbeleid, financieel beleid, organisatorisch en onderwijskundig beleid. Liggen de wensen van de leden hier hoog dan zijn zij minder tevreden over de PR, wat te verwachten was.

---

<sup>2</sup> Ter vergelijking: in 1999 vraagt slechts 27% van de geïnterviewden in de basisscholen een 'sterke beïnvloeding' door de PR of de lokale raad (Verhaeghe e.a., 1999: 94). Men kan zich hier de vraag stellen waarom dit grote verschil wordt waargenomen. Dit is moeilijk te achterhalen. Wel is duidelijk dat ook in ons onderzoek van 1995 bleek dat het basisonderwijs minder van de PR verwachtte dan het secundair onderwijs. Andere redenen zouden kunnen zijn: de verschillende vraagstelling, het tijdsverschil, ervaringen met de PR, etc.

<sup>3</sup> Ter vergelijking: in 1999 vraagt slechts 40% van de ouders in de basisscholen een 'sterke beïnvloeding' door de PR of de lokale raad (Verhaeghe e.a., 1999: 96). Zie ook noot 2.

<sup>4</sup> Ter vergelijking: in 1999 vraagt slechts 17% van de leerkrachten in de basisscholen een 'sterke beïnvloeding' door de PR of de lokale raad (Verhaeghe e.a., 1999: 96). Zie ook noot 2.

Anderzijds is het niet zo belangrijk voor de tevredenheid van de leden hoe **frequent** de vergaderingen van de PR plaatsgrijpen. Wel is het zo dat de tevredenheid over de PR toeneemt als de leden vinden dat zij in de raad frequent en goed samenwerken. Dit is eveneens het geval wanneer de PR komt tot goede beslissingen en als er gezorgd wordt voor een frequente en getrouwe opvolging van de beslissingen van de raad. Leden voelen zich goed als wordt uitgevoerd, wat is afgesproken.

Men kan eveneens verwachten dat leden die meer invloed van de PR verwachten op de vier domeinen van schoolbeleid dan zij denken dat de PR in feite heeft, minder tevreden zullen zijn over de PR. Dit klopt ook: hoe meer **gedepriiveerd** men zich voelt, hoe minder tevreden men is over de werking van de PR. Dit vraagt uiteraard enige aandacht wil men komen tot een goede werking van de raad. In het verlengde hiervan kan anderzijds worden vastgesteld dat wanneer de leden oordelen dat de PR werkelijk een verschil maakt op de vier beleidsdomeinen in vergelijking met vroeger, zij zich ook meer tevreden uitlaten over de raad. Als mensen ervaren dat hun werk nut heeft, gaan zij zich ook meer gemotiveerd voelen, wat voor de werking van de raad uiteraard erg belangrijk kan zijn.

### ***Perceptie van invloed van PR***

Niet enkel de algemene tevredenheid met de PR is afhankelijk van het functioneren van de raad. Ook andere facetten van het leven van de raad blijken belang te hebben voor hoe men zich uitspreekt over deelaspecten van de raad. Op de eerste plaats komen wij tot de bevinding dat, naarmate het **aantal scholen** dat onder de raad ressorteert toeneemt, de gepercipieerde invloed op het financieel beleid van de school afneemt. De complexiteit is blijkbaar een hinder voor veel impact. Dit is nochtans niet het geval voor de andere beleidsdomeinen.

Ten tweede zijn de leden van de PR meer overtuigd van de globale invloed van de raad op het schoolbeleid indien zij de **beleidsruimte** inzake informatie, advies, overleg en instemming goed **kunnen benutten**. Dezelfde band zien we tussen de vergaderfrequentie van de raad en de benutting van de beleidsruimte: hoe frequenter de vergaderingen des te meer zij geloven dat zij hun beleidsruimte kunnen benutten. En niet te vergeten is eveneens het feit dat, wanneer de leden geloven dat zij advies kunnen geven, zich kunnen informeren en hun overleg- en instemmingsbevoegdheid mogen toepassen, zij vinden dat



de PR op het vlak van het personeelsbeleid, het financieel beleid, het organisatorisch en het pedagogisch beleid enig verschil maakt met vroeger. Kunnen de leden hun rechten uitvoeren dan zien zijn ook resultaat in het beleid.

Ten derde, niet onverwacht wordt er vastgesteld dat wanneer de leden **meer bevoegdheid wensen** op financieel gebied, alsook op onderwijskundig en organisatorisch domein, zij de PR minder invloed toedichten. Het personeelsbeleid maakt daar geen deel vanuit. Dit wordt blijkbaar niet zo sterk geclaimd door de leden. Ook is het zo dat leden die een lagere vergaderfrequentie van de raad ervaren, meer beleidsbevoegdheden wensen op de vier onderzochte domeinen. Zij zien wellicht een mogelijkheid in het uitbreiden van de bevoegdheden als er meer vergaderd wordt.

Ten vierde, hoe meer bevoegdheid de leden van de PR wensen op de vier beleidsdomeinen, des te lager appreciëren zij de uitoefening van hun rechten inzake advies, informatie, overleg en instemming.

Ten vijfde, wanneer leden wat betreft personeelsbeleid en onderwijskundig beleid meer bevoegdheid wensen dan vinden zij dat het onderwijskundig beleid in vergelijking met vroeger ook enig verschil maakt. **Goede resultaten blijken de vraag naar inspraak te stimuleren.** Dit is niet het geval voor het gewenste organisatorisch beleid in relatie tot het verschil dat de PR maakt op het vlak van het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en het financieel beleid.

Ten zesde, blijkt de uitoefening van het informatie- en adviesrecht en de overleg- en de instemmingsbevoegdheid groter te worden wanneer de vergaderfrequentie toeneemt. **Heeft men ruimte om te overleggen dan blijkt dit ten goede te komen aan de raad.**

Ten zevende, **wanneer de leden van de raad frequent en goed samenwerken** dan menen zij 1) dat de invloed van de PR op het schoolbeleid ook groter is, 2) dat zij beter hun vier rechten (advies, informatie, overleg, instemming) kunnen uitvoeren en 3) dat de PR een positief verschil maakt op de vier domeinen van het schoolbeleid.

Ten achtste, **is de kwaliteit van de beslissingen en de frequentie en getrouwheid van de opvolging van de beslissingen belangrijk voor het functioneren van de PR.** Indien de raad op deze drie punten hoog scoort dan oordelen de leden 1) dat de globale invloed van de PR op het schoolbeleid groot is en 2) dat de PR een positief verschil maakt met vroeger op de vier beleidsdomeinen.

### ***Perceptie van kwaliteit van werking van de PR***

De leden die veel belang hechten aan de deelname aan het beleid van de PR beoordelen de kwaliteit van de werking van de PR hoger dan de andere leden. Ook wanneer men de werking van de andere schoolraden en hun invloed op het schoolbeleid hoog waardeert, apprecieert men de werking van de PR sterk. **Vindt men in de school een overlegcultuur dan blijkt dit een positief effect te hebben op het oordeel van de leden over de werking van de PR.**

Meer nog dan vorige factoren heeft de eigen werking van de PR een invloed op het oordeel over de kwaliteit van de werking van de raad. Wat men over de PR denkt, wordt sterk bepaald door wat er in de raad gebeurt. Oordelen de leden van de raad dat zij hun rechten inzake informatie, advies, overleg en instemming redelijk kunnen waarmaken dan schatten zij de kwaliteit van de werking van de PR hoog in. Dit is eveneens zo als zij vinden dat vergaderingen relatief frequent plaatsgrijpen, de samenwerking tussen de leden van de raad frequent en goed is, de beslissingen van de raad van een redelijk gehalte zijn en de opvolging van de beslissingen frequent en getrouw gebeurt. Ook wanneer de leden van de PR de invloed van de PR op het schoolbeleid hoog inschatten, achten zij de kwaliteit van de werking van de raad hoger. Het functioneren van de PR zoals die ervaren wordt door de leden blijkt op deze wijze sterk afhankelijk te zijn van wat er in de raad gebeurt. Dit wijst erop dat de raad in zekere zin op zijn eigen werkt en amper geraakt wordt door de schoolstructuur. Dit betekent evenwel niet dat de leden geen rekening zouden houden met wat er in de school gebeurt. Dit zou een foute conclusie zijn. Uiteindelijk is een PR gericht op het schoolbeleid. Het oordeel over de kwaliteit van de werking van de PR gebeurt echter overwegend vanuit de beleving van de PR door de leden.

### **1.2. Leerlingenparticipatie**

Net zoals leerkrachten en ouders beschikten heel wat scholen reeds over een leerlingenraad, nog vooraleer hun bestaan geformaliseerd werd door een decreet van 1999. Daarenboven konden leerlingen reeds gehoord worden door de PR, maar deze gewoonte was in 1995 nog niet erg verspreid. In 1999 zouden ongeveer 78% van de secundaire scholen in Vlaanderen een leerlingenraad (LR) hebben. Op basis van een onderzoek in 84 scholen

stellen De Groof e.a. (2001: 30) vast dat 39% van de ASO-scholen reeds sedert meer dan negen jaar een LR hebben; in de TSO-scholen is dit 27% en in de multilaterale scholen 34%. In ongeveer 40% van de scholen staat deze raad voor de ganse school; in de andere scholen zijn er raden voor de verschillende graden of leerjaren.

Deze raden zijn overwegend adviserend. In een kleine minderheid (10%) van de scholen hebben deze LR beslissingsbevoegdheid op bepaalde domeinen, en in 32% kunnen zij volgens de directeur op bepaalde punten samen met de directie beslissingen nemen. Ongeveer 40% van de schoolleiders staat positief tegenover de LR, terwijl 30% eerder negatief staat. De voornaamste kritiek luidt: gebrek aan continuïteit, geen efficiënte werking, gebrek aan interesse van de leerlingen en een nogal materialistische houding van de leden. Slechts 10% van de directeurs ervaart een effectieve bijdrage van de LR aan het schoolbeleid. De meerderheid (70%) van de directeurs wil de LR inspraak geven in de 'school als leefomgeving'. In onderwijszaken ligt dit anders: hiervoor pleit slechts 30% (De Groof e.a., 2001: 57-58).

Hetzelfde onderzoek peilt bij ongeveer 7.000 leerlingen in 89 scholen ook naar hun visie op formele en informele leerlingenparticipatie. De meeste leerlingen weten van het bestaan van de LR: 90% in ASO, 80% in het TSO en 70% in het BSO. Nochtans zijn vele leerlingen niet op de hoogte van het eigenlijk functioneren van de LR. Bovendien staan nogal wat leerlingen kritisch tegenover de LR, vooral tegenover de resultaten die door de raad bereikt worden. Andere formele participatiekanalen zijn wel zeer bekend bij leerlingen, zoals vertrouwensleerkrachten (77%) en klasdagen (74%), terwijl leerlingenreferendum, leerlingenenquête en ideeënbus minder gekend zijn (minder dan 35%). Ook al zijn een deel van deze participatiekanalen ruim bekend bij de leerlingen, dan betekent dit nog niet dat zij daardoor veel inspraak krijgen. Slechts een klein deel van de leerlingen (15%) ziet inspraak voor hen in onderwijskundige zaken, terwijl dit voor 30% wel het geval is in het ruimere schoolleven. Dit verschilt sterk van de opvatting van de directeurs daaromtrent. Twee derden van de leerlingen zouden echter wel meer inspraak willen in het schoolleven. In het verlengde hiervan is het interessant op te merken dat veel leerlingen het informeel klasklimaat als relatief open ervaren, terwijl zij het informeel schoolklimaat weinig democratisch noemen.

## 2. Wat betekent dit voor het schoolbeleid?

Een eerste bedenking bij voorgaande schets van de participatie in het secundair onderwijs houdt verband met de ontwikkeling van het fenomeen in de tijd. Het eerst onderzoek spitst zich toe op de participatie van leerkrachten. In het begin van de jaren 1990 was er buiten de ondernemingsraad nog geen decretaal bepaalde participatie voor ouders en leerlingen. Leerkrachten hadden reeds een plaats in de ondernemingsraad en in vele scholen was er een deelname aan het schoolbeleid langs directieraden en leerkrachtenraden. Dat dit niet zonder gevolg is gebleven, blijkt ook uit het feit dat leerkrachten zich aardig betrokken weten bij het schoolbeleid in de onderzoeken die in 2000 werden doorgevoerd. In 1992 starten dan de participatieraden waar leerkrachten, ouders, vertegenwoordigers van de socio-economische groepen en de inrichtende macht zitting kregen. Dit formaliseert de deelname aan het schoolbeleid voor bepaalde groepen die voordien hieraan niet mochten deelnemen. Het blijft echter een hoofdzakelijk adviserende raad. In 1999 wordt het licht op groen gezet voor een formele participatie van de leerlingen aan het schoolbeleid.

Zoals uit de lezing van vorige bladzijden duidelijk werd, is de vraagstelling in de drie voorgaande delen verschillend. In het onderzoek van deel 1.1 en 1.3 wordt participatie zeer ruim opgevat, terwijl in het onderzoek van deel 1.2 uitsluitend werd gekeken naar de raden die een formele participatie toelieten.

Dit leidt ons naar een tweede bedenking. Participatie aan het onderwijsbeleid loopt niet enkel langs formele raden, maar komt ook tot uitdrukking in het ruimere schoolleven. Leerkrachten kunnen bij de realisatie van hun beroep een stuk autonomie verwerven en in samenwerking met collega's en directie komen tot bepaalde besluiten, zoals bv. in klassenraden, vakwerkgroepen en andere samenwerkingsverbanden (zie Verhoeven, Devos e.a., 2001: 112-113). Dit zijn zeer interessante vormen van participatie die bijdragen tot een goed schoolklimaat. Hetzelfde is mogelijk voor ouders en leerlingen. Het feit dat aandacht wordt besteed aan de wensen en verlangens van de leden van de

schoolgemeenschap kan sterk bijdragen tot een gevoel van betrokkenheid op het schoolleven. Participatie krijgt hier een ruimere inhoud dan enkel een officiële vertegenwoordiging in bepaalde raden.

De volgende bedenkingen beperken zich tot een aantal typische ervaringen van bepaalde geledingen uit de PR. Waar de PR bedoeld was om alle geledingen een formele zeg te geven in het schoolbeleid, kan men zich afvragen of dit door alle geledingen op dezelfde wijze werd ervaren.

Kijken we eerst naar de wijze waarop vertegenwoordigers van leerkrachten aankijken tegen hun positie in de PR. Uit de cijfers blijkt dat de PR niet voldoende heeft bijgedragen tot het wegwerken van het gevoel van deprivatie (althans niet op het ogenblik van het onderzoek in 1995) waar in onderzoeken van vóór 1990 reeds sprake was. Bij de vertegenwoordigers van de leerkrachten in de PR leefde een sterker verlangen naar deelname aan het schoolbeleid dan zij kregen in de PR en dit zowel op het vlak van het personeelsbeleid, het financieel beleid, het organisatorisch als het pedagogisch beleid (zie ook Krantz & Murphy, 1994). Men kan zich dan afvragen of dit gevoel van deprivatie bij de andere leerkrachten niet hoger was. Wij vragen ons nu echter af of leerkrachten er de voorkeur aan geven om aan het schoolbeleid te participeren langs de PR, aangezien in het basisonderwijs in 1999 slechts 17% van de leerkrachten pleit voor een sterkere impact van de PR; 51% van hen is tegen (Verhaeghe e.a., 1999: 96). Opmerkelijk is ook dat de waargenomen en de verlangde invloed op het organisatorisch en pedagogisch beleid groter was dan op financieel en personeelsbeleid. Leerkrachten zijn meer geïnteresseerd in het pedagogische gebeuren en de organisatie van hun werk. Bij al deze gegevens moet daarenboven opgemerkt worden dat dit gevoel van deprivatie erg kan verschillen van school tot school (zie Ball, 1987; Deem e.a., 1995; Verhoeven & Gheysen, 1993).

Een laatste bedenking bij deze vaststellingen is dat de oprichting van de PR niet automatisch bijdroeg tot verhoging van de deelname van leerkrachten aan de besluitvorming in de scholen. Waarom? Ten eerste, werden de andere raden, die

leerkrachten toelaten deel te nemen aan de besluitvorming, niet afgeschaft. Vertegenwoordigers kregen daardoor de indruk dat zij dikwijls over dezelfde dingen moesten beraadslagen. Ten tweede kregen de PR enkel een adviesfunctie en waren deze raden afhankelijk van de middelen die door de hogere overheid ter hand worden gesteld. Ten derde werd slechts één derde van de vertegenwoordigers door hun achterban aangezet om zich kandidaat te stellen voor de PR. Ten vierde werden slechts in 80% van de scholen verkiezingen georganiseerd. Ten vijfde stelde ongeveer de helft van de vertegenwoordigers dat hun achterban slechts nu en dan wensen naar hen formuleerde.

Voor de vertegenwoordigers van de ouders was de situatie gelijkaardig. Zij vonden wel meer dan de leerkrachten dat de PR echt invloed kon uitoefenen, maar deze groep was toch klein. PR kunnen immers enkel adviseren. Daarenboven is het ook hier zo dat dit oordeel erg kan verschillen van school tot school (zie ook Verhoeven & Gheysen, 1993).

Net zoals bij de leerkrachten was er bij de vertegenwoordigers van de ouders een sterk deprivatiegevoelen aanwezig en dit op de vier beleidsdomeinen. Vertegenwoordigers van de ouders wensten dus meer inspraak in de vier beleidsdomeinen dan zij op het ogenblik van het onderzoek (1995) ervaarden, een wens die door 40% van de vertegenwoordigers van de ouders in de PR van het basisonderwijs in 1999 herhaald wordt (Verhaeghe e.a., 1999: 96)

Een belangrijke vraag is ook waar de vertegenwoordigers van de ouders voor stonden. De cijfers tonen aan dat de lagere socio-economische categorieën slechts zeer zwak of niet vertegenwoordigd waren in de PR (zie ook Munn, 1992 en Thody, 1989). Trouwens 19% van de vertegenwoordigers van de ouders stelt dat zij lid werden omdat de directeur hen uitnodigde en slechts 36% deed dit op aandringen van andere ouders. In een vierde van de scholen was er trouwens geen verkiezing. Wanneer wij dan weten dat vertegenwoordigers het lastig hadden om de contacten met de achterban te onderhouden, dan is het wellicht zo dat de zwakkere groepen nog minder informatie kregen dan de andere.

Verder stelden we vast dat de vertegenwoordigers van de ouders sterk gemotiveerd waren om hun taak te vervullen, wat wel niet betekent dat zij goed op de hoogte waren van wat een PR kan en mag doen. Wel was het zo dat zij niet in alle beleidsdomeinen even sterk geïnteresseerd waren. Vooral het algemeen organisatorisch beleid in de school en het pedagogisch beleid interesseerde hen, veel minder het financieel en het personeelsbeleid. Zij voelden zich ook duidelijk meer competent in de eerste twee domeinen en veel minder in de laatste. Daarenboven werd hun competentie door de andere geledingen niet erg hoog ingeschat (directeurs en leerkrachten gaven een score 3,5 op een schaal van 1 tot 5).

De PR hebben de ouders een duidelijker plaats gegeven in het schoolbeleid, maar het blijft een adviesfunctie, die niet door iedereen in de raden wordt gewaardeerd. Dit heeft echter niet voor gevolg gehad dat de vertegenwoordigers van de ouders deze kans op participatie willen prijs geven. Uit onderzoek in het basisonderwijs blijkt immers dat 52,5% van de vertegenwoordigers van de ouders meer inspraak willen in het schoolbeleid (dit hoeft niet noodzakelijk langs de PR), een opvatting die door een meerderheid van de leerkrachten (58%) en een flink deel van de directeurs (35%) wordt afgewezen. Daarenboven is het zo dat in 1999 70% van de ouders in de PR van het basisonderwijs voor het behoud van de PR opkomt en slechts 15% pleit voor de afschaffing ervan (Verhaeghe e.a. 1999: 96).

De voorzitters van hun kant waren meer tevreden over het functioneren van de PR dan de leerkrachten of de ouders. Zij schatten de invloed van de PR op het schoolbeleid echter wel lager in dan de twee andere geledingen. Nog niet één vijfde van de voorzitters vindt dat de PR veel invloed had en amper 42% van hen wenste dat de PR een grote invloed zou hebben. Dit is ook opmerkelijk lager dan de anderen. Dit verschil wordt ook zichtbaar als men de gewenste invloed en de ervaren invloed van de PR volgens de voorzitters vergelijkt. Hier leefde ook het gevoel dat er meer invloed zou moeten komen, maar de cijfers zijn opmerkelijk lager dan bij de andere groepen. Vooral op het domein van het pedagogisch en het algemeen organisatorisch beleid verwachtte men meer invloed, op het financieel en het personeelsbeleid was dit veel minder. De laatste domeinen vormen traditioneel het bevoorrechte domein van de directie.

Deze tevredenheid van de voorzitters krijgt ook een speciale kleur als men kijkt naar de mate waarin zij vinden dat de werking van PR een verschil heeft bewerkt met vroeger op de vier onderzochte beleidsdomeinen. Op een schaal van 1 tot 5 scoorden de voorzitters tussen 2.9 en 3.3 met een zeer kleine standaardafwijking (.32 tot .42) wat wijst op een grote onderlinge overeenstemming. In feite betekent dit dat de werking van de PR haast geen verschil met vroeger heeft bewerkt in het concrete beleid. Hier moet men wel voorzichtig zijn met de interpretatie van deze cijfers. Het feit dat de PR geen verschil inzake beleid heeft opgeleverd, betekent nog niet dat de kans van de andere geledingen om zich uit te spreken in een raad zonder betekenis is geweest. De mogelijkheid tot overleg kan heel wat bijdragen tot de relaties in de school.

Wat de leerlingenparticipatie betreft stellen we vast dat nog heel wat scholen in een beginstadium verkeren, waar leerlingenparticipatie nog niet door alle leerlingen gekend is en waarbij men nog op zoek is naar het uittekenen van de kantlijnen waarbinnen leerlingenparticipatie kan. Ofschoon men niet kan zeggen dat veel leerlingen het gevoel hebben, inspraak te hebben in het schoolbeleid (wat wellicht ertoe bijdraagt dat de leerlingen stellen dat het informeel schoolklimaat weinig democratisch is), spreekt uit de cijfers hierboven dat de grootste groep het informeel klasklimaat als relatief open ervaren. Ook dit laatste kan bijdragen tot een schoolswelbevinden van de leerlingen.

### **3. Besluit**

De laatste jaren is participatie aan het schoolbeleid door de verschillende geledingen in de school een onvervreemdbaar deel gaan uitmaken van het schoolbeleid. Onderzoekers (Purkey & Smith, 1983; Wilson & Corcoran, 1988; Mortimore e.a., 1988) beklemtonen naast de nood aan een doelgericht schoolleider de nood aan een grote betrokkenheid van leerkrachten, ouders en leerlingen op de school om effectief onderwijs te realiseren. In Vlaanderen heeft zich die betrokkenheid op verschillende manieren uitgedrukt. Op de eerste plaats hebben leerkrachten aan professionele autonomie gewonnen, mede gedragen



door een grotere aandacht voor de lerarenopleiding en de nascholing. Zij konden verder reeds heel wat jaren deelnemen aan verschillende raden die invloed hadden op het onderwijsbeleid. Ondertussen heeft men meer raden gecreëerd waardoor ook ouders en leerlingen meer betrokken worden bij het schoolbeleid. Het onderzoek toont echter aan dat deze raden niet altijd geven wat men ervan verwacht. Daarenboven is de deelname aan de raden niet steeds een garantie dat iedereen zich erbij betrokken voelt. Deze raden zijn dus zeker geen voldoende voorwaarde om de betrokkenheid van alle geledingen op de school te garanderen. In de school zal veel meer moeten gebeuren om zoveel mogelijk leden van de schoolgemeenschap bij het schoolgebeuren te betrekken. Dat hier veel verwacht wordt van faciliterende schoolleiders ligt voor de hand. Een structurele oplossing van dit probleem, zoals de PR, is een belangrijke stap, maar volstaat duidelijk niet om een schoolgemeenschap te realiseren waar elk lid zich bij betrokken voelt.

Een ander probleem waarmee men te kampen heeft, is het gevoel van onderwaardering dat bij de leerkrachten leeft. Recente decreten zullen de leerkrachten in de toekomst meer dan vroeger dwingen om zich te verantwoorden (evaluaties) voor wat ze doen. Responsabilisering op zich is niet slecht, zolang de betrokkenen niet het gevoel krijgen dat hun werk niet naar waarde wordt geschat. In Engeland, waar dit proces reeds zeer ver is doorgezet, heeft dit volgens Crozier (2000) aanleiding gegeven tot een soort proletarisering van de leerkrachten, wellicht een wat zwaar woord voor de situatie van de meeste leerkrachten bij ons. Dit proces gaat gepaard met een stijgende druk op de ouders om zich te gaan gedragen als klanten die gelijk wat kunnen eisen van de school. Ook bij ons is dit beeld nog niet zo sterk doorgedrongen, maar de discussies over de rangschikking van de scholen en de frequentere stappen van ouders naar de rechtbank bij betwistingen met de scholen, wijzen in die richting. Het is duidelijk dat deze ontwikkelingen in de toekomst de participatie van ouders en leerkrachten aan het schoolbeleid op een of ander wijze zullen beïnvloeden. Voor schoolleiders die zelf meer en meer aan prestatie-eisen (mandaat) zullen onderworpen worden, zal dit een nieuwe uitdaging zijn. Wat de gevolgen daarvan voor het schoolbeleid zullen zijn, zal de toekomst uitmaken.

## Bibliografie

- Anderson, C.S. (1982) 'The search for school climate: a review of the research', *Review of Educational Research*, 52(3): 368-420.
- Ball, S.J. (1987) *The Micro-politics of the School. Towards a Theory of School Organization*. London and New York: Methuen.
- Crozier, G. (2000) *Parents and schools. Partners or protagonists?* Stoke on Trent (UK)/ Sterling (USA): Trentham Books.
- Deem, R., Brehony, K. & Heath, S. (1995) *Active citizenship and the governing of schools*. Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- De Groof, S., M. Elchardus, F. Stevens (2001) *Leerlingenparticipatie in het secundair onderwijs. Tussen theorie en praktijk*. Brussel: Vakgroep Sociologie.
- Devos, G., J.C. Verhoeven, A. Kuhk & I. Rots (2001) *Overheidscommunicatie over onderwijsbeleid naar het onderwijsveld*. Leuven: Departement Sociologie.
- Koopman-Iwena, A.M. (1985) 'Functionele Participatie op Afdelings- en Werkplekniveau', *Economisch en Sociaal Tijdschrift*, 39(6): 701-718.
- Krantz, R. & Murphy, P. (1994) 'Teacher Participation in School Management', *New Education*, 1, pp. 53-64.
- Lugthart, E. et al. (1989) *Effectieve schoolkenmerken in het voortgezet onderwijs. Een literatuuroverzicht*. Groningen: Rion.
- Mortimore, P., P. Sammons, L. Stoll, D. Lewis & R. Ecob (1989) *School matters. The junior years*. Wells (Somerset) : Open Books.
- Munn, P. (1992) Parents as school board members: school managers and friends, in: P. Munn (Ed.), *Parents and Schools: Customers, Managers or Parents?* London: Routledge.
- Purkey, S.C. & M.S. Smith (1983) 'Effective Schools: a review', *The Elementary School Journal*, 83: 427-452.
- Reynolds, D. & K. Reid (1985) 'The second stage: towards a reconceptualization of theory and methodology in school effectiveness research', pp. 191-204 in Reynolds, D. (ed.), *Studying school effectiveness*. London: Falmer.
- Rosenholtz, S.J. (1989) *Teachers workplace. The social organization of schools*. New York: Longman.
- Thody, A. (1989) 'Who are the governors?', *Educational Management and Administration*, 17 (2): 139-146.
- Van Heddegem, I. & J. C. Verhoeven (1999) "Teachers' representatives and their assessment of the new participatory school councils in Belgium." *Teacher Development*. 2 (2) pp. 219-234.
- Verhaeghe, J.P., T. Schellens, P. Buyse & J. Fiers (1999) *Schoolautonomie en pedagogisch project*. Gent: Vakgroep Onderwijskunde.
- Verhoeven, J.C. & Gheysen, A. (1993) *The Effectiveness of Schooling and Educational Resource Management in Belgium (Flanders), OECD report*. Leuven: Sociologisch Onderzoeksinstituut.
- Verhoeven, J.C., M. Jegers, I. Van Heddegem (1997) *Participatieraden en lokale schoolraden in Vlaanderen. De eerste jaren*. Leuven-Apeldoorn: Garant.
- Verhoeven, J.C., R. Vandenbergh, J. Van Damme, M. Clement (1992) *Schoolmanagement en kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Een empirisch onderzoek in secundaire scholen*. Leuven: Dep. Sociologie en Dep. Pedagogische wetenschappen.
- Verhoeven, J. C. & I. Van Heddegem (1999) "Parents' representatives in the new participatory school councils in Belgium" *Educational management and Administration. Journal of the British Educational Management & Administration Society* 27 (4) pp. 415-429.
- Verhoeven, J.C., G. Devos, P. Van Petegem, W. Bruylant & V. Warmoes (2001) *Het evaluerend vermogen in de secundaire scholen*. Gent: Vlerick Leuven Gent Management School.
- Wilson, B.L. & T.B. Corcoran (1988) *Successful secondary schools. Visions of excellence in American Public Education*. London: Falmer Press.